This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.
+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.
+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.
+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

HARVARD LAW LIBRARY
3 2044 061 893 046

RAVA

SAPER LEGGERE NEI BILANCI

1890

HD
ITA
972
RAV

HARVARD
LAW
LIBRARY

Digitized by Google

Digitized by Google

359

"SAPER LEGGERE NEI BILANCI"

Italy

PROLUSIONE

AL CORSO LIBERO DI CONTABILITÀ DI STATO

DI

LUIGI RAVA

Professore di diritto nella R. Università di Pavia.

MILANO

TIPOGRAFIA GOLIO

1890.

BIBLIOTECA LUCCHINI

4535

N.° d' ord. 1869.

Digitized by Google

Digitized by Google

LUCCHINI

All'illustre Prof. Comm. Lucchini
p. scritto vivamente alle gentili
e care parole di incoraggiamento
l'autore

"SAPER LEGGERE NEI BILANCI"

PROLUSIONE

AL CORSO LIBERO DI CONTABILITÀ DI STATO

DI

LUIGI RAVA

Professore di diritto nella R. Università di Pavia.

MILANO

TIPOGRAFIA GOLIO

1890.

S
ITA
97
R

Digitized by Google

ESTRATTO

dal *Bollettino N. 5 del Collegio dei Ragionieri in Milano.*

DEC 20 1930

Digitized by Google

" SAPER LEGGERE NEI BILANCI "

Prolusione del Prof. LUIGI RAVA

al corso libero di Contabilità di Stato all'Università di Pavia (1).

SIGNORI,

Dopo un silenzio di quasi trent'anni, oggi, con propositi modesti di operosità fruttuosa, e per desiderio di stringere fra docenti e discepoli vincoli amichevoli e geniali rapporti di comune lavoro, vorrebbe riprender libera voce la cattedra di *Contabilità di Stato* che qui sorse prima in Italia e qui rese illustre il nome di *Francesco Villa.*

La legge Casati, quando tolse duramente la facoltà di lettere a Pavia, trasferì pure la cattedra e lo scienziato dalla facoltà nostra alla nuova *Accademia Scientifico-letteraria*, che stava per sorgere a Milano e ricordare, coi suoi anni, gli anni del nuovo risorgimento d'Italia. Laonde quando Pietro Ellero inaugurava nel nuovo istituto, con una eloquente orazione, il suo *corso di filosofia del diritto* e designava il cómpito della sua scienza, che egli voleva pensosa dei più gravi problemi della vita moderna, Francesco Villa, a lui collega, indicava alla sua volta ai giovani i nuovi uffici delle dottrine (2) cui egli, fino dal 1837 (3) aveva dato il contributo assiduo delle sue fatiche e delle sue opere luminose.

Codeste dottrine avevano avuto il loro primo teorico in fra *Luca Paciolo* da S. Sepolcro, che pubblicava nel 1494 la sua *Summa de Arithmetica, Proportioni et proportionalità*, e salutavano, mezzo secolo dopo, nel vostro *Gerolamo Cardano*, il loro filosofo e la prima occasione di affermarsi a scienza e di assumerne al cospetto del mondo l'universale linguaggio.

---

(1) Il *Direttore* è lieto di poter offrire ai lettori del *Bollettino* le primizie del Corso libero di Contabilità di Stato che l'egregio prof. *Rava* ha iniziato all'Università di Pavia, facendo rivivere e certamente rifiorire la cattedra con tanto onore già tenuta dall'illustre rag. *Francesco Villa:* e ringrazia vivamente lo stesso prof. Rava per la squisita cortese premura con cui aderì a comunicare direttamente al *Bollettino* il sunto della sua desiderata prelezione.

(2) Colla *Prolusione* del 1861 pubblicata a Bologna per cura dell'*Acc. dei Ragionieri.*

(3) Coll'opera « *Esposizione teorico-pratica del metodo di tenere i registri a scritura semplice e doppia* » Milano, Silvestri.

Digitized by Google

Cardano infatti — questo singolarissimo tipo di filosofo, di matematico, di medico e di professore del secolo XVI — non aveva egli, nella sua famosa *Practica Aritmeticæ*, dedicato un largo capitolo al tema « *de librorum tractandorum ratione* » e questa considerato come ramo felicemente cresciuto sul robusto tronco delle matematiche? (1).

Sarebbe bello, signori, commemorare qui oggi il maestro (2), e seguire lo sviluppo, della scienza sua, dal 1837, quando egli diede alle stampe la prima opera, al 1884 quando fu tolto per sempre, vecchio ma ancora operoso, agli studii.

Codesto ricordo ci darebbe argomento ad esaminare i progressi (ai dì nostri rapidissimi) della contabilità, la quale, se oggi assume importanza di *Ragioneria scientifica*, non dimentica, nei fondamenti, quell'*Arte dei Conti*, nata e cresciuta fra noi nel medio evo, coi Comuni italiani, e per opera di quei nostri cittadini arditi, che

« usciti alla ventura di lontani commerci »

mantenevano, dagli scali di Levante, colla sede dei loro affari — col banco e col magazzeno — perenne e regolata relazione; e le varie aziende coordinavano ed i varî conti e le varie gestioni legavano in diretto rapporto col proprietario, che osservava lontano e dirigeva e sorvegliava l'opera dei suoi commessi.

Il sentimento vivo dell'arte che tutto allora seppe animare, come adornò di splendida veste i libri di scritture della Repubblica Senese, e mosse un artista di genio — *Leonardo da Vinci* — a preparare i disegni geometrici necessarî all'opera del suo amico *Paciolo*, così penetrò con geniali e armoniche forme nelle scritture dei mercatanti italiani e li fece maestri all'Europa.

Essi ebbero adunque copiosi ed antichi i titoli di nobiltà e diedero alle nazioni il linguaggio tecnico dei commerci e dei conti. *Lombard street* a Londra è nome e ricordo italiano, nè dobbiamo dimenticare che allora i banchieri nostri contrattavano signorilmente coi sovrani esteri, e che i Peruzzi di Firenze, ad esempio, prestarono 900,000 fiorini ad Edoardo III d'Inghilterra, il quale dimenticò la restituzione.

Sarebbe bello, dicevo, seguire col Villa le più recenti vicende della scienza, dal 1840, quando il maestro iniziò qui le sue lezioni libere (secondo la legge universitaria austriaca che era, ed è, buon frutto delle tradizioni medioevali italiane); al 1843, quando la sua cattedra prese posto stabile nel quadro degli insegnamenti giuridici — e dal 1843 al 1860 in cui si diffuse la fama del suo insegnamento universitario (3); — e per tutto l'ultimo periodo della sua attività scientifica, quando dalla nuova cattedra milanese potè illustrare il Bilancio dello Stato, che presentava, per la prima volta riunito, il fascio delle forze italiane e le prime e belle speranze di libera e fiorente vita nazionale.

Così potè seguire il maestro la gran serie dei tentativi e degli sforzi nobilissimi intesi, e a formare il bilancio italiano, e a liquidare le finanze degli antichi stati — accettate *senza beneficio di inventario* dalla nuova Italia, — e a dar vita regolare alla gran mole della amministrazione, e a raggiungere con ogni maggior sacrifi-

---

(1) Vedi sul *Cardano* l'eccellente monografia del Morley: « *The life of Cardano of Milan* ». London, 1854, 2 vol. e specialmente il vol. I, pag. 177, seg. per l'esposizione della *Practica*. Il Morley parla a pag. 212 di Fra *Luca di Borgo* in relazione al *Cardano*.

(2) Il Sacchi scrisse, credo, una Commem. del Villa, ma questa manca anche alle *Biblioteche di Brera* e di Pavia, nè io ho potuto averne notizia.

(3) Fu ordinario a Pavia dal 19 marzo 1843 al 1860 e rimase dell'Università come *professore emerito*. Nel 1866 riformandosi l'*Accademia* cessò di far lezione e nel 1871 fu collocato a *operoso riposo*.

Digitized by Google

cio il pareggio: e certo fu a lui di conforto vedere accolti finalmente i progressi, gli insegnamenti e i *desiderata* della scienza sua, nella legge del 1869 per la *Contabilità dello Stato*, che prese posto fra le migliori d'Europa, perchè risultava felicemente da un lungo ed intelligente lavoro preparatorio, al quale, con diversi tentativi e progetti, avevano dato opera uomini insigni, quali Cavour e Rattazzi, Minghetti e Sella, Ferrara e Digny, ispirati tutti forse dal consiglio oraziano:

« *Denique sit quodvis simplex duntaxat et unum* ».

Ma questo proposito vorrebbe discorso speciale; ed alla memoria del maestro onorato, vada rivolto oggi il primo nostro saluto e nel suo nome prenda gli auspicî l'opera nostra, intesa a far rigermogliare nel campo ampliato della *Facoltà giuridica* una dottrina che ha stretto legame colla *Scienza delle finanze*, col *Diritto costituzionale* e col *Diritto amministrativo;* che ne completa gli insegnamenti, ed assume il peculiare còmpito di dar piena ragione del come le entrate e le spese dei Corpi pubblici (dai Ministeri alle Opere pie) si governano e del modo onde il potere esecutivo rispetta i voti del parlamento.

Per codesti caratteri essa si presenta oggi con ben diversa fisonomia che non avessero quella *Scienza camerale* o quella *Tecnica delle scritturazioni* che vissero povera vita sotto il governo assoluto ed ebbero a Milano una ben singolare fioritura quando *Cesare Beccaria* — già illustre pel libro *Dei delitti e delle pene* — fu chiamato ad insegnarle e seppe farlo colla felice intuizione del filosofo e la ricca coltura dell'economista (1).

Ad essa spetta render chiara la redazione ed efficace e piena l'intelligenza del bilancio dei grandi stati moderni e dei ponderosi rendiconti consuntivi, sui quali il sindacato parlamentare deve esercitare assidua vigilanza, e, come il Dio

« che atterra e suscita — che affanna e che consola »,

approvare o respingere, esaltare o condannare gli amministratori.

È questo oggi il più grave ufficio dei corpi deliberanti e la maggior conquista degli *ordini* liberi; ma come potrà darsi giusto il giudizio, se i documenti si presentano oscuri e sibillini, se serpeggia fra le colonne aride di migliaia e migliaia di conti e di numeri il sospetto dell'inganno; se il lettore ignorando la tecnica delle partite di giro, e il movimento dei capitali e dei residui, non conosce almeno l'alfabeto di quell'arte che può chiamarsi appunto del *saper leggere nei bilanci?*

Con questi propositi adunque vorrebbe riprender voce la cattedra... ma

« la voce del cantor non è più quella »,

voi direte certamente, o signori, nè io, che primo lo ricordo, ve ne farò colpa; nè meriterò il vostro biasimo se mi presento nella veste modesta di maestro dell'alfabeto dei conti.

II.

La prima parte della prolusione è dedicata a porre in luce lo sviluppo della scienza dei conti, applicata alle pubbliche amministrazioni, e affermatasi con quel metodo che prese poi nome di *partita doppia* ed all'estero bene si chiamò *italiano*. Ma presentare il *Bilancio di previsione* o il *Bilancio d'avviso* — come diceva la *Serenissima* che l'usò prima nel mondo — e il *Conto consuntivo* al

(1) Vedi del Beccaria la *Prolusione* del 1769 e le *Lezioni* che però trattarono *di economia*.

Digitized by Google

sindacato degli interessati che debbono approvarlo, è conquista — e ad un tempo è problema — fondamentale del diritto pubblico moderno; è l'elemento nuovissimo che le complesse forme di reggimento liberale hanno introdotto nella contabilità di Stato, foggiandola a nuovo disegno.

Codesta conquista, si dice spesso, risale alla *Magna charta* inglese; ma risale pur anco agli *Statuti* e alle *consuetudini* dei Comuni italiani, cui il trattato di Costanza consentì, dopo lo slancio di Legnano, premio degno degli ardimenti.

Venezia, Firenze, Siena, Genova, Pisa, Milano, Pavia ci presentano — fino dal secolo XIV — veri e sviluppati organismi di finanza e di contabilità di stato, e tali che nessun contemporaneo esempio estero può esser loro messo a confronto ed oggi ancora possono dare ammaestramento a chi bene sappia studiarli.

E degli ordinamenti della aristocratica e conservatrice Venezia — che ebbe prima in Europa, nel 1739, un *Bilancio generale* — e della democratica e mutabile Firenze — che ordinò acuta i freni alle spese maggiori o non approvate — e di Siena, e di Milano, e dei Comuni in genere, si espongono metodi e spedienti che tendevano a risolvere problemi quali pur oggi si presentano nelle pubbliche amministrazioni; e ad ordinare un sindacato legale insieme al riscontro contabile sulle casse e sulle spese; e a dare *unità al tesoro.*

E si fa cenno pure di Napoli e di Sicilia, dove Normanni e Svevi e Angioini coltivarono le buone tendenze del genio italiano: e dove Ruggeri I, ad esempio, fece compilare un registro dei beni pubblici, che ben ricorda il « *Domesday-bok* » — il primo libro cioè di conti pubblici che Guglielmo il conquistatore diede alla vecchia Inghilterra.

Ma i Comuni non davano pubblicità alcuna ai bilanci, ed il bisogno di *saperli leggere* e di chiaramente redigerli poco si faceva sentire. Tale diritto spettava solo ai magistrati, e cessò affatto quando le signorie nostrane da prima (es.: Medici e Sforza) troncarono, e le dominazioni straniere di poi, distrussero gli ordini liberi.

Alla voce di cittadini e di magistrati, discutenti delle spese e delle leggi, e dei bisogni pubblici, tennero dietro le *gride* e gli *ordini superiori*, e gli abusi e le vessazioni di appaltatori, di fermieri, di bargelli.

La Lombardia ebbe a soffrire di questi mali anche nel secolo scorso, e la Lombardia appunto diede alla scienza un uomo insigne — *Pietro Verri* — che lottò con forze poderose e con nobile ardimento, per combattere *appaltatori* e *fermieri* ed abusi e per dare pubblicità ai conti pubblici e per formare un bilancio che rappresentasse a fedeli colori l'economia della nazione (1).

L'apostolato del *Verri* rese più gradite e più apprezzate e più applicabili le riforme della amministrazione francese. Questa, a Milano ed a Napoli, introdusse le forme moderne — volute dall'Assemblea Costituente — *(Corte dei conti, Monte Napoleone, Bilancio d'uscita per ogni ministero*, ecc.) e ne ottenne buon frutto.

Così ebbero origine i bilanci del ministro *Prina*, e poichè i Comuni non davano notizia delle finanze, fu quella la prima volta — dopo il rendiconto di Leopoldo di Toscana — che il pubblico conobbe, come diceva il *Necker*, « *l'importance infinie de la pubblicité des finances* »; pubblicità che ricomparve nel Piemonte, solo nel 1848 collo *Statuto* e fu regolata dal Cavour colla legge del 1853, la quale modificò gli ordinamenti lodevoli di Vittorio Amedeo (2) e divenne la prima legge italiana nel 1859.

---

(1) Le *Lettere* del *Verri*, di recente pubblicate, mostrano la sicurezza e la *modernità* dei suoi propositi, e la dura lotta contro i pregiudizi del popolo e dei governanti, e dei dotti, quali ad es. il *Carli* insigne.

(2) Cavour spiega *nella relazione al progetto* le ragioni per le quali sopprimeva il *Controllore generale* (5 marzo 1852).

Digitized by Google

III.

Quando le Università di Pavia e di Padova ebbero le prime cattedre di Contabilità di Stato, ben diverse erano le condizioni politiche e ben diverse quindi l'efficacia scientifica, sociale e giuridica che il pubblico da esse poteva aspettarsi.

Le cattedre dovevano preparar impiegati zelanti a governi sospettosi,

« E siccome a chi governa — è nemica la lanterna
che portò Diogene »,

così tutta l'amministrazione era un segreto ed il professore, se si sentiva di valide forze, doveva uscire dal suo campo speciale, ed allargarsi invece, come faceva il Villa, allo studio dei problemi della finanza (1).

La grande trasformazione — tentata dall'Assemblea Costituente — fu infatti compiuta solo collo stabilirsi delle forme rappresentative nel continente, che fu opera della rivoluzione del 1848.

Caratteristica del governo parlamentare è il diritto di approvare le spese e le entrate e di rivederne e sindacarne, a regolati periodi, il maneggio e l'impiego.

Di qui il *diritto del bilancio*, colla *specialità dei crediti* e la *periodicità del voto;* evoluzione codesta dell'*appropriation bill*, sorto in Inghilterra quando Carlo II Stuard tornò dall'esiglio, e per liberarsi dai creditori, cercò abilmente che ogni somma consentitagli avesse una speciale destinazione.

E di qui la divisione in *capitoli o voci* dei bilanci (che in Inghilterra si usò moderatamente e fuori largamente, per veder chiaro nei meandri delle amministrazioni) e la suddivisione in articoli che resero più complesse le *previsioni.* Il *bilancio inglese*, per codeste ragioni e per altre di indole politica e storica, assunse quindi un tipo speciale ed oggi stesso, — e per la forma, e pel metodo della votazione parlamentare, e per la mancanza di un prospetto generale, e pel *Consolidatet fund*, e pel servizio di cassa affidato alla banca, e per il sindacato del *General comptroller* (due istituzioni che ebbe l'Italia del passato a Napoli ed in Piemonte) e per l'uso di tener conto solo delle spese e delle entrate nell'anno effettivamente fatte, senza dar ragione degli *impegni* e dei *residui* — ben si distingue da ogni altro del continente, che seguì a preferenza il *tipo di Francia.*

La contabilità inglese si è venuta sviluppando come quella di Venezia, e somiglia ad una di quelle vecchie e tenaci piante, che, dalle radici largamente estese, hanno dato vita sempre a nuovi getti, senza mai perdere vitalità nei vecchi tronchi. E queste piante, appunto, non si trasportano senza ucciderle.

Esaminato largamente il sistema dei conti pubblici inglesi, viene la volta di quello di Francia.

E di quello di Francia si fa largo cenno; da quando nell'*Assemblea dei Notabili* (1787) cominciò la lotta fra *Necker* e *Calonne* — sulla verità delle cifre esposte nel famoso *compte-rendu au Roy* (1781) — alle discussioni degli *Stati generali;* al richiamo di Necker; alle potenti critiche di Mirabeau; alla piena

---

(1) Dice il Villa nella *prolusione* citata:

« Non un libro che servisse di guida nello studio metodico delle materie già così ristrette — laboriose le scritturazioni — perchè sussidiate appena da qualche sfuggente indicazione orale, valessero a formare almeno una quasi macchinale abitudine — una *pratica* riducentesi pel maggior numero di giovani in lavori da scrivano — inaccessibili, nonchè allo studio, alla ispezione quegli affari su cui sarebbesi potuto fare qualche utile esercizio.... ecco le condizioni nelle quali si trovavano i giovani aspiranti alla scienza. »

Il Villa studiò infatti il Bilancio del *Prina.*

Digitized by Google

confessione dei disordini dell'*Ancien régime;* al nuovo esiglio del Necker; alle savie riforme dell'*Assemblea Costituente*, che non potè realizzare i suoi propositi (1791), nè volle comprendere l'impossibilità per un parlamento di rivedere *par lui même les comptes de la nation.*

Dal 1790 al 1792 sempre si sperarono, ma non si ebbero mai veri bilanci mancando la regolare contabilità; dal 1792 al 1807, colla Convenzione e col Direttorio, si seguì altra via e si ebbero gli *assignati*, e, conseguenza inevitabile di premesse sbagliate, il *disordine* e il *fallimento.*

Le Camere volevano leggere i conti; ma Cambon famoso diceva « *qu'il n'est pas necessaire de calculer!* » C'era la carta-moneta e bastava!

Il *Consolato*, pei bisogni della guerra, ordinò con Napoleone la gran mole dell'amministrazione, cui l'*Impero* diede assetto definitivo, ma col sistema personale dell'*abbonamento*, e le leggi del 1822 e del 1838 e del 1862 condussero a invidiati progressi. Si ebbe una contabilità di *denaro* e di *materie*, ed un bilancio di *competenza*, ma la complessività rese tardiva la presentazione del *Consuntivo* e meno efficace il sindacato parlamentare.

Così il *saper leggere nei bilanci* restava per altre ragioni ben difficile impresa!

IV.

Confrontati i due tipi di bilancio, francese e inglese, su cui gli altri si modellano, e dimostrato che nell'Italia dei Comuni debbono cercarsi « *scientiæ cunabula nostræ* », viene opportuno l'esame delle leggi e del bilancio italiano, e delle difficoltà che dal 1860 al 1872 si presentarono a ministri e a studiosi per ordinare l'amministrazione e per legger chiaro nei conti, che al consuntivo apparivano ben diversi sempre dalle previsioni, come ne fa prova eloquente l'esempio del Minghetti nel 1864 e del Digny nel 1867.

La legge del 1869 portò la luce e questa sempre più venne facendosi viva ed intensa, perchè e studi e riforme e proposte e applicazioni di ministri e di tecnici di grande dottrina — quali il Magliani e il Cerboni — portavano continui progressi alla Contabilità di Stato. Così cominciò quella cura del Consuntivo, che ha raggiunto da noi tanto progresso invidiato.

Ma l'Italia nel frattempo doveva mettersi di pari passo colle grandi nazioni sorelle e obbedire a quella legge di *crescente espansione* che sembra governare le funzioni dello Stato moderno. Così il bilancio mano mano presentava contabilità di materie e di magazzeni e direzione di industrie, e partecipazioni di regie, e monopolii di zecche, e officine di carte e valori, e governo di costruzioni, ed esercizio di ferrovie, e spedienti di banca, e servizio del debito pubblico, e trasformazione di capitali, e alienazione del demanio vecchio insieme alla creazione di uno nuovo non meno grandioso!

L'Inghilterra, col *self-governement*, tutto ciò sentì e sente ben poco; lo sentì invece la Francia, che ancora non riuscì a darvi pieno assetto. È per codeste cause che cresce e s'arruffa la matassa grossa dei conti pubblici, che si fa più difficile il sindacato costituzionale; più penoso quello contabile, più scompleto e difettoso e sospettoso quello parlamentare.

È allora che il *saper leggere nei bilanci* diventa un monopolio di pochi e nell'opinione pubblica — spesso tradita dalle fantasmagorie finanziarie delle società anonime — un'impresa di gran levatura; è allora che i parlamenti di tratto in tratto scoprono spese di cui ignoravano la portata; è allora che uno stesso bilancio vien giudicato coi più diversi criterii, e che un uomo come Thiers esclama sdegnato: « *Rien de plus menteur que les chiffres* ». È allora che le discussioni

Digitized by Google

finanziarie intralciano il lavoro parlamentare; che per rimedio all'indugio si inventa lo spediente degli *esercizi provvisori*, e si loda, senza seguirlo, il sistema inglese, che di questi non abbisogna; è allora che la Commissione del bilancio prende aspetto quasi di Comitato della Camera di contro al gabinetto.

L'aumento incessante delle funzioni dello Stato, gli uffici di *banchiere*, di *industriale*, di *costruttore*, ecc., che esso va assumendo, impongono adunque amministrazioni di carattere privato; e queste dimandano una tecnica speciale ed uno speciale sistema d'*innesto* colla contabilità dello Stato in senso proprio.

Così quando la parte storica (ordinaria) del bilancio raggiunge finalmente la chiarezza desiderata, la straordinaria — e quella anche *ultra-straordinaria* — collo strascico delle gestioni speciali, getta ombra su tutto l'organismo dei conti. E la lettura si fa meno chiara, e il sindacato meno persuasivo e sicuro.

Questo avviene ora in ispecie per la contabilità delle ferrovie, di cui vengono esposti i rapporti con quella dello Stato e le cagioni delle lagnanze e delle sorprese recenti del parlamento che domandò maggiore chiarezza nei consuntivi. E questo ora quanto mai si comprende, che non basta cioè avere una bella e comoda casa, ma occorre anche un lume per poterla girare.

Il ragioniere si deve adunque ricordare dei bisogni del pubblico amministratore; e questo della scienza del ragioniere; vecchia massima che anche Aristotile — sempre acuto e moderno — ricordava. Ma allora il bilancio stava inciso in una bella tavola di marmo, ed ora occupa trenta volumi!

V.

L'ultima parte del discorso è dedicata al bilancio italiano, così come risultò dalle prime leggi fino al 1869 e dalla nuova del 1884, dai voti del parlamento e dagli studi anche recenti, di dotte ed autorevoli commissioni, e dalle ottime e costanti cure della *Ragioneria generale* dello Stato.

Il sindacato della Corte dei conti — così ben diverso da quello del *General comptroller* (1) — ha però una lacuna ed un difetto: la facoltà di *registrazione con riserva*. Il Parlamento, così geloso nello statuire la previsione, non si cura di esaminare e discutere gli elenchi di tali decreti, e il potere esecutivo, per questa via, sfugge i freni dell'*appropriation bill*, sicuro che al *redde rationem*, le reti del consuntivo non avranno virtù di impedire che cosa fatta, fatta non sia. Così mentre si vendono all'asta, per poche lire di imposta arretrata, gli stabili dei meno abbienti, si lasciano scappare le somme maggiori!

A questi nuovi problemi la scienza e il diritto han rivolto, e devono rivolgere, le loro dotte e feconde cure. Una felice intuizione scientifica — la teorica del Cerboni su *le funzioni amministrative* — diede nuovo impulso agli studî di ragioneria, i quali, malgrado le esagerazioni e lo strano linguaggio di taluni scrittori, ebbero nella nuova Italia una bella e promettente rifioritura ed una pronta e proficua applicazione alla contabilità dello Stato.

E la scienza italiana dal 1874 al 1884 lavorò assidua ai miglioramenti e studiò riforme ardite ed originali dalle quali prese argomento, e a più complesse ed evidenti scritture, e a più sollecita chiusura di conti; ed a più limpida e piena dimostrazione dei risultati economici delle varie aziende industriali dello Stato; e a più efficace opera di riscontro sulle innumerevoli operazioni del tesoro e sulle variazioni del patrimonio pubblico, inteso nel vecchio e nel nuovo senso.

E pensò riforme di maggiore momento e studiò i mezzi sia per imporre il *sindacato preventivo* della Corte ad ogni sorta di impegni; sia per tenere in piena

(1) E anche dal « *Ministero del controllo* » di Russia, colle 60 *Camere locali dei conti*.

Digitized by Google

evidenza tutto il movimento dell'enorme massa di attività patrimoniali, affidata a consegnatari, a magazzinieri, ad arsenali, a porti, a stazioni.

Nè — dopo la legge, per tanti rispetti eccellente, del 1884 — si ristette dallo studio di nuovi problemi che i progressi ottenuti ponevano in luce.

La progettata riforma delle *pensioni*, ad esempio, era cosa ben degna di applauso e mostrò i buoni frutti che la scienza dei conti potrebbe produrre alleandosi alle dottrine giuridiche. E questo appunto un vero *bilancio tecnico* domanda.

Le applicazioni furono così felici ed i consuntivi, nel doppio rispetto dell'*esercizio finanziario* e del *conto patrimoniale*, così completi, che la Corte dei conti stessa dubitò di potere, per rispetto alla sua legge di costituzione, dar giudizio di conformità su tutti i documenti sottoposti al suo esame.

Il progetto Magliani del 1888 tentò dar soluzione legale a tali nuove esigenze, dirette, da un lato, a fare più organica e scientifica la struttura del bilancio *preventivo*, e più limpida ed esauriente quella dei *consuntivi;* ed a modificare, dall'altro, l'ordinamento della Corte dei conti, per render più completo il sindacato costituzionale e più efficace e fidente quello del Parlamento. Solo una modesta parte delle proposte (specie quella che vuol favorire le società cooperative nell'assumere lavori dello Stato) ottenne nello scorso luglio piena sanzione di legge (1), ma l'iniziativa italiana ormai ha posto tutti i problemi, e gli ha illuminati di luce scientifica e ne ha tentato la soluzione e l'ha avvalorata dall'esempio pratico dei suoi *rendiconti*, che presentano la speditezza di un bilancio di cassa, la complessità di un bilancio di competenza, e — singolar pregio che manca ai conti inglesi e francesi — la personalità spiccata di ogni esercizio, mantenuta anche pei residui, e la relazione fra il conto patrimoniale e il conto finanziario dell'esercizio, che è l'ideale della contabilità di Stato.

Tutti i *desiderata* del diritto pubblico, tutte le esigenze del Parlamento hanno ricevuto adunque lume ed impulso dagli studî italiani, i quali, per dir vero, nelle recenti riforme della Legge Comunale e di quella sulle Opere pie, meritavano forse per così delicato argomento, l'onore di qualche migliore applicazione, che agli intenti del legislatore avrebbe consentito efficace sussidio.

Agli studî italiani adunque ed alla possibilità di nuove ed utili migliorie, noi rivolgeremo la mente nel corso delle nostre riunioni, lieti di vedere la scienza riprendere — sotto gli impulsi nuovi del diritto pubblico — le tradizioni degli avi e già presentare modelli, degni di plauso, alla pratica delle amministrazioni straniere, per risolvere il ponderoso quesito, che tutti ormai affatica, della possibilità di un pieno sindacato parlamentare. Il quesito è giuridico e politico, ma domanda alla tecnica i metodi di risoluzione.

Questa è la moderna ragione delle cattedre di *Contabilità di Stato;* la quale è scienza di cui la tenuta dei libri è una pratica applicazione.

Essa è come la bussola che guida il viaggio dei naviganti pel grande pelago della finanza pubblica e nel *quadrante* che segna al pilota la *rotta* da seguire e gli scogli da evitare, porta scritta la vecchia, ma sempre fresca e fruttuosa massima del Verri: « *Bisogna scegliere gli uomini per gli impieghi, come se tutto dovesse dipendere dalla sola virtù loro; ma bisogna organizzare i sistemi come se per nulla si dovesse contare sulla virtù degli uomini prescelti.* »

E nel nome del nostro Verri, che primo seppe leggere e primo seppe parlare di bilanci, mi è grato, signori, inaugurare le nostre riunioni.

---

(1) Il ministro Giolitti — che lodò nella sua *Esposizione finanziaria* (dic. 89) gli ordinamenti di contabilità italiana — ha presentato ora (febb. 90) un nuovo progetto di riforma.

Digitized by Google

PROGRAMMA PEL CORSO DI CONTABILITÀ DI STATO

all'Università di Pavia, nel 1890

PRELEZIONE. — « Saper leggere nei bilanci. »

LEZIONE I. Concetto ed importanza moderni della Contabilità di Stato in relazione al nuovo diritto pubblico e parlamentare.

II. La Contabilità di Stato nei tempi decorsi in Italia e all'estero.

III. I nuovi cómpiti della Contabilità di fronte al sindacato parlamentare. Sue relazioni colle altre scienze.

IV. Della Ragioneria in generale e dei caratteri speciali della Ragioneria pubblica. Premesse e definizioni.

V. Distinzione delle aziende e teoria delle *funzioni amministrative*, con particolare riguardo alle aziende pubbliche.

VI. La legge di Contabilità di Stato italiana (1885 e 1889) considerata nel rispetto *tecnico*, *giuridico*, *politico* e *finanziario*. Leggi estere. Riforme nuove.

VII. Gli organismi finanziari e le loro funzioni.

VIII. Il patrimonio dello Stato. Lo Stato e il Codice civile. I contratti. Riforme del 1879 e 1889. La valutazione e le variazioni dei beni patrimoniali.

IX. Materia dei bilanci e dei rendiconti. I due tipi fondamentali inglese e francese.

X. *Teoria generale del bilancio.* Bilancio di *cassa* e di *competenza.* Precedenti legislativi italiani (Sella 1865, Digny 1869). Nuovi progetti di riforma.

XI. Il bilancio di previsione e la preparazione sua in genere. Il bilancio di previsione attuale in Italia. Sue origini. Sue vicende recenti. Documenti che ne accompagnano la presentazione al Parlamento.

XII. La *correzione delle previsioni* e la valutazione preventiva delle entrate e delle spese. I fondi di riserva.

XIII. Le nuove e maggiori spese. *Note di variazione, previsione definitiva, assestamento*, ecc. L'esposizione finanziaria e la situazione del tesoro.

XIV. Il voto e l'esercizio del bilancio. Gli esercizi provvisori. Il metodo inglese. I conflitti di bilancio nel diritto costituzionale.

XV. Il servizio del tesoro e la tesoreria. L'*Unità del tesoro.* Precedenti italiani ed esempi esteri. Il *pagatore generale* inglese.

XVI. La riscossione delle entrate. Varie fasi. Le spese di *percezione*.

Digitized by Google

LEZIONE XVII. Il servizio delle spese e le sue varie fasi. Le spese fisse e *intangibili*. I conti giudiziali.

XVIII. Le nuove funzioni dello Stato e il bilancio straordinario e ultrastraordinario.

XIX. Il *Sindacato* sul bilancio, nei suoi tre aspetti (*tecnico*, *costituzionale* e *parlamentare*). Il voto di approvazione.

XX. I metodi di scritturazione ed i conti dello Stato nelle amministrazioni centrali e locali. Tradizioni, progressi e innovazioni italiane.

XXI. La *tecnica delle scritture* (semplice, doppia; metodi cameralisti e *logismografia*).

XXII. Delle cause che si oppongono ad un pieno e persuasivo sindacato sulla *spesa* e sugli *impegni*. Rimedi e voti.

XXIII. Il bilancio di competenza e la *questione dei residui*. La personalità degli esercizi finanziari.

XXIV. Le Corti dei conti in Europa. Loro varia costituzione. Il *controllore* inglese. Il *Ministero del controllo* in Russia.

XXV. Del *rendimento dei conti* e della sua fondamentale importanza.

XXVI. Teoria del *consuntivo* in generale. Contabilità di *denaro* e di *materie*.

XXVII. Il consuntivo dello Stato italiano secondo le recenti riforme. Suoi pregi in confronto ai documenti degli Stati esteri. Contabilità dei *residui*.

XXVIII. Il rendiconto delle *aziende speciali* e i suoi rapporti col consuntivo dello Stato.

XXIX. Rendiconto *finanziario* e rendiconto *patrimoniale*. Loro relazioni.

XXX. La contabilità e il sindacato nelle aziende pubbliche minori (*Comuni*, *Provincie*, *Opere pie*, ecc.). Riforme aspettate.

R. Università di Pavia, gennaio 1890.

Prof. LUIGI RAVA.

4/23/31

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google